



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO 4 BIS, UNA FRACCIÓN XII AL ARTÍCULO 29, RECORRIÉNDOSE LA SUBSIGUIENTE Y SE MODIFICA LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 32, DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA, EN MATERIA DE ASUNTOS DEL FUERO COMÚN, A CARGO DE LA SENADORA MARÍA CELESTE SÁNCHEZ SUGÍA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.**

La que suscribe, María Celeste Sánchez Sugía, Senadora de la República de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 8, numeral 1, fracción I, 164 numeral 1 y 169 del Reglamento del Senado de la República, presento a la consideración de esta Honorable Asamblea, Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común, con base en la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El marco de referencia del derecho a la defensa en México se conforma de una diversidad de convenios, declaraciones, jurisprudencias y mecanismos desarrollados en las entidades del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y desde luego, en la Carta Magna y leyes reglamentarias.

- I. La Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone que:

#### *Artículo 10*

*Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a **ser oída** públicamente y **con justicia** por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal. [Énfasis nuestro]*

#### *Artículo 11*

*1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y **en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.** [Énfasis nuestro]*

*2. ...*

- II. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé:

#### *Artículo 14*



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

1. *Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...).*

2. ...

3. *Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*

a) *A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;*

**b) *A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; [Énfasis nuestro]***

c) *A ser juzgado sin dilaciones indebidas;*

**d) *A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; [Énfasis nuestro]***

e) ...;

f) *A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;*

g) ...

4 a 7. ...

III. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), dispone que:

#### *Artículo 8. Garantías Judiciales*

1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

2. ***Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [Énfasis nuestro]***

a) ***derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; [Énfasis nuestro]***

b) *comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;*



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

c) *concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*

d) *derecho del inculpado de **defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;** [Énfasis nuestro]*

e) *derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; [Énfasis nuestro]*

f) a h) ...;

3. a 5. ...

En este sentido, se subraya que la Convención Americana refiere el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor que proporcione el Estado, como parte de los derechos que tiene toda persona inculpada de delito. En una interpretación evolutiva que ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de diversas sentencias<sup>i</sup> sobre el alcance de dichas garantías, ha definido que son igualmente aplicables en órdenes distintos al penal, como pueden ser las materias civiles, laboral, fiscal u otras, pues en esos casos, el individuo también tiene derecho al debido proceso.

*Una lectura armónica de dicha disposición en su última oración permite concluir que si el inculpado no se defendiera por sí mismo, o no nombrara defensor dentro del plazo establecido por la ley, impone al Estado la obligación de proporcionarle la asistencia letrada a través de las instituciones de Defensoría Pública establecidas al efecto, a fin de garantizar su derecho a la defensa técnica efectiva.<sup>ii</sup>*

En México, se reconoce ampliamente como primer antecedente de la defensoría pública el que estableció Ponciano Arriaga, como gobernador de San Luis Potosí en 1847, al crear la "Procuraduría de los Pobres" con el objetivo de atender a las personas sin recursos que hubieran sufrido agravios por alguna autoridad, además de dotarle de facultades para reclamar la pronta e inmediata reparación de cualquier exceso en el ámbito judicial, político o militar del Estado.

*De efímera existencia, pero de enorme trascendencia, el espíritu de esta figura fue recogida en la Constitución liberal de 1857 que, en su artículo 20, disponía que el acusado en un juicio criminal podía elegir un defensor de oficio en caso de no tener quien lo defendiera. La disposición fue incluida en la Constitución de 1917 y reglamentada en 1922 cuando la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal fue adscrita al Poder Judicial de la Federación.<sup>iii</sup>*

De tal suerte, actualmente encontramos el fundamento de la defensoría pública y la base jurídica de los derechos las personas imputadas en los artículos 17, párrafo octavo y 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación cito in extenso:



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

Artículo 17. ...

...

...

...

...

...

...

*La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.*

Artículo 20. ...

A. ...

I. a X. ...

B. ...

I. a VII. ...

*VIII. **Tendrá derecho a una defensa adecuada** por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y [Énfasis nuestro]*

Ahora bien, con la promulgación, el 11 de marzo de 2021, de la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, considerada desde este punto de vista la más relevante desde 1994 cuando se creó el Consejo de la Judicatura Federal, se adicionó, entre otros, un párrafo octavo al artículo 100 de la Constitución, para precisar que:

*El servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. La Escuela Federal de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.*

En este apartado, la reforma se orientó a sentar las bases de un esfuerzo, que se operativiza en la Escuela Federal de Formación Judicial, para profesionalizar y dignificar la labor de la defensoría de oficio a través de herramientas que permitan contar con abogadas y abogados



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

mejor formados para la defensa pública sustantiva, real y eficaz, que garantice a la ciudadanía el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, como derecho fundamental.

Tenemos en consideración que, en el marco de las discusiones en torno de las reformas a la estructura orgánica y a los procedimientos del Poder Judicial de la Federación, de la que forma parte la reforma constitucional supra citada, actualmente está en análisis la iniciativa de legislación secundaria presentada por el Ejecutivo federal el 12 de marzo pasado, conforme a la cual se propone revisar las funciones del Instituto Federal de Defensoría Pública, particularmente se plantea incluir, como parte de los servicios que brinda, la asesoría jurídica en materia de amparo familiar u otras que determine el Consejo de la Judicatura Federal, así como disponer en específico funciones a cargo de la Escuela Federal de Formación Judicial.<sup>iv</sup>

En lo que toca a la organización de la defensoría pública en México, resulta un conjunto de órganos de defensoría pública a nivel federal y locales heterogéneo por lo que respecta a su configuración institucional.

Valga recordar que, originalmente el sistema de defensa fue regulado por la Ley de Defensoría de Oficio Federal<sup>v</sup> y su Reglamento respectivo; en ese marco se disponía que el jefe y demás miembros del cuerpo de defensores, formaban parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quedando en la égida del Poder Judicial de la Federación el servicio público de la defensa jurídica gratuita proporcionada por el Estado en el nivel federal.

Derivado de la Reforma Judicial de 1994, que dio existencia al Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno, disciplina y administración del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha de la SCJN, se integró la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, con el carácter de órgano auxiliar.

Como se describe en el portal informativo del Consejo de la Judicatura Federal:

*Por decreto de 28 de mayo de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Defensoría Pública, con el objeto de regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, garantizar el derecho a la defensa en materia penal, el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal y civil.*

*Esta nueva legislación, creó el Instituto Federal de Defensoría Pública como órgano del Poder Judicial de la Federación, dotado de independencia técnica y operativa.<sup>vi</sup> [Énfasis nuestro]*

Con base en datos recopilados por Meza en 2020 <sup>vii</sup>, se observa que todas las entidades federativas, cuentan actualmente con un órgano de defensoría pública: 20 dependen directamente del Poder Ejecutivo; 5 del Poder Judicial; 6 son organismos descentralizados, y la Ciudad de México prevé la creación de un órgano constitucional autónomo.



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

Ahora bien, la función jurisdiccional, que básicamente es la solución de controversias a través de la interpretación y aplicación de la ley, "el mecanismo típico que ofrece el Estado a los particulares para resolver controversias entre éstos o entre éstos y aquel"<sup>viii</sup>, es fundamental en un Estado Constitucional de Derecho, para asegurar que dichas soluciones sean pacíficas y se ponderen con justicia los valores y derechos en colisión, de modo que confluyan y prevalezcan armónicamente los principios constitucionales.

En particular, en los conflictos del orden penal, dado que esa función jurisdiccional es la que habilita al Estado para ejercer válidamente la facultad de sancionar (*ius punendi*), se pone de relieve la importancia de que las personas a las que se les imputa la comisión de un ilícito tengan la posibilidad de defenderse ante tales acusaciones.

Al cometerse un ilícito surge la pretensión punitiva del Estado y de manera concomitante el derecho de defensa, central en el marco jurídico actual del sistema acusatorio. En este sentido, se destaca la importancia sobresaliente del derecho a la defensa al tener en cuenta que para ser efectiva, la justicia no puede aplicar penas desproporcionadas o sin asegurar la confiabilidad del proceso a través del cual se determinan responsabilidades; el Estado debe contar con facultades amplísimas para determinar tales responsabilidades y dirigir en ese sentido las penas procurando que sean proporcionales. En este contexto, la defensa adquiere relevancia de interés público para asegurar la garantía del respeto a los derechos de las personas imputadas y el control para el correcto ejercicio de la función pública en el marco del Estado social y democrático de derecho.

Como se ha revisado antes, se reconoce ampliamente que las personas imputadas tienen derecho a ser escuchadas por un juzgador competente, independiente e imparcial, dentro de un procedimiento en el que se respeten las formalidades esenciales previstas en ley,<sup>ix</sup> y como parte de ello, el Estado debe garantizar una defensa adecuada, con la asistencia jurídica pertinente en todas las etapas procedimentales.<sup>x</sup>

Además, en los casos de personas indígenas o extranjeras, se requiere la asistencia de intérpretes con conocimiento de su lengua y cultura o traductores, función que converge en la defensoría.<sup>xi</sup>

Lo anterior, es acorde con lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), quien ha establecido que no basta con la designación de un abogado de oficio por parte del juzgador para garantizar el derecho a la defensa adecuada, sino que efectivamente se debe brindar asistencia jurídica<sup>xii</sup>, lo que demuestra el carácter sustantivo de este derecho, que no se colma con la simple formalidad del nombramiento.

*Este estándar de efectividad en la asistencia letrada exige que los Estados no sólo provean formalmente de un defensor con el propósito de legitimar las actuaciones, sino que su intervención en el proceso sea eficaz, para lo cual se deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar su participación activa y no sólo presencial dentro del procedimiento de que se trate.<sup>xiii</sup>*





Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

Asimismo, la CIDH ha resuelto que la asistencia técnica del defensor debe darse en todas las etapas del procedimiento, por lo que si se lleva a cabo una actuación relevante sin su intervención, se transgrede el derecho a la defensa adecuada.<sup>xiv</sup>

Es relevante comprender la evolución de la tutela del derecho a la defensa adecuada en México. Si bien este derecho se reconocía desde el constituyente de 1917,<sup>xv</sup> lo cierto es que no se exigía que la defensa fuera garantizada por un profesional del derecho, puesto que se podía ejercer por el propio acusado o por alguien de su confianza, además de que la obligación de que el defensor se presentara en todas las etapas del procedimiento corría a cargo del propio imputado, por lo que el mandato constitucional no se ocupaba del aspecto cualitativo de ese derecho humano.

Fue hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 septiembre de 1993, que se incorporó la característica de “adecuada” al derecho de defensa del imputado, y se establece la carga al defensor de comparecer en todas las etapas del procedimiento que se le requiera;<sup>xvi</sup> sin embargo, se mantuvo la posibilidad de que fuera ejercida por el propio imputado o alguien de su confianza.

Como señalamos antes, la ley que dio vida al actual Instituto Federal de Defensoría Pública, data del 28 de mayo de 1998, es decir, se emitió diez años antes que la reforma constitucional en materia penal de 2008, y casi dos décadas antes de la consolidación de ese nuevo sistema.

La referencia de estos antecedentes revela la necesidad de actualizar el concepto y visión que se tiene sobre la función de las defensorías públicas, las cuales también se deben ajustar al nuevo paradigma en la impartición de justicia en materia penal.

La reforma constitucional en materia penal de 18 de junio de 2008, no sólo modificó la forma de entender el proceso penal para los juzgadores y para el Ministerio Público, transitando de un sistema inquisitorio y escrito, a uno acusatorio y oral, sino que también reivindicó la importancia del derecho humano a una defensa “adecuada”, ya que, con esa modificación, se agudiza la necesidad del equilibrio jurídico y fáctico entre las partes, acorde con el principio de contradicción, conforme al cual, debe existir una igualdad de oportunidades entre el Ministerio Público y la defensa (igualdad de armas). A este respecto es ilustrativo recordar que:

*“El principio de contradicción está ubicado en la misma antesala de todo el proceso penal, pues mediante él es que se garantiza que el debate se presente como una verdadera contienda entre partes; consiste en la posibilidad de poder enfrentar, contradecir o discrepar de los actos realizados por la contraparte en forma paritaria. Para el acusado, este principio ‘se presenta como la obligación constitucionalmente reconocida de que nadie puede ser condenado si previamente no ha tenido la posibilidad de ser oído y vencido en juicio, lo cual abre para el acusado lo que se conoce como derecho a resistir la imputación, principio estrechamente*



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

*vinculado al derecho a la defensa, ya sea técnica por la asistencia letrada o material si la realiza la propia persona’.*<sup>xvii</sup>

En este sentido se advierte que las condiciones para la efectiva materialización del principio de igualdad de armas se delinearán desde la arquitectura constitucional al establecer un punto mínimo de igualdad entre los aparatos acusatorio y de defensa al señalar que las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las de los agentes del Ministerio Público

En este sentido, debe asumirse que el cambio del modelo de justicia penal, aunque tiene desplegándose ya varios años, aún comporta áreas de oportunidad para corregir el sesgo a favor del Estado en la función acusatoria, pues por esa parte opera el bloque que forman la policía y el Ministerio Público, con la intervención de las víctimas y ofendido como sujetos procesalmente activos, contra las personas imputadas y su defensa.

Consideramos que el principio de contradicción, del que deriva la necesidad de igualdad de armas entre las partes, debe ser garantizado en todos los factores, no sólo el de la remuneración del personal sustantivo que compone cada uno.

Para que el Estado imparta justicia eficaz y genere confianza pública en el proceso de justicia, por una parte, las instancias de prevención y persecución de los delitos deben fortalecerse para reducir la impunidad, pero también la defensa pública debe aportar el equilibrio necesario para garantizar el derecho a la asistencia jurídica al más alto nivel posible, a fin de evitar que las personas sufran condenas por una defensa jurídica deficiente o incluso nula, derivado de que no puedan costear o allegarse de la asistencia de un profesional del derecho debidamente capacitado.

En otras palabras, tanto la impunidad en la comisión de delitos es una falla del Estado, como lo es la condena de personas que por cualquier circunstancia no puedan contar con una defensa adecuada, lo cual, puede generar incluso responsabilidad internacional del Estado mexicano, en aplicación del principio de convencionalidad.

La labor de los defensores públicos es esencial para el acceso a la justicia y la consolidación democrática, como lo ha refrendado la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos a través de diversas resoluciones<sup>xviii</sup>; por ello, la defensa pública como, institución en la que el Estado materializa el cumplimiento de la obligación de brindar asistencia jurídica para asegurar el derecho a una defensa técnica adecuada, debe disponer de mecanismos amplios y suficientes para actuar en igualdad de armas frente al poder persecutorio, en todas las etapas del proceso, siendo idónea y oportuna, especialmente en favor de las personas que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad.

Por ello, de la misma forma que la Fiscalía General de la República, conforme establece su ley orgánica,<sup>xix</sup> tiene facultades para atraer asuntos del orden local, el Instituto Federal de Defensoría Pública debe tener una facultad similar para poder llevar a cabo la representación





Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

jurídica en asuntos del fuero común, cuando por sus características puedan desembocar en una decisión paradigmática y trascendental para el derecho humano de acceso a la justicia, a fin de fortalecer el servicio público de la defensoría, acorde con el principio de igualdad de armas.

La posibilidad de incidencia en el ámbito local es relevante, en tanto que la mayoría de los asuntos en materia penal, pertenecen a la competencia estatal. Durante 2018, ingresaron 173,649 causas penales conocidas por los órganos jurisdiccionales de primera instancia de los Poderes Judiciales Estatales,<sup>xx</sup> en tanto que, en el mismo año, ingresaron 20,226 causas penales a los órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal.<sup>xxi</sup> En 2019, se reportaron 106,149 causas penales ante los órganos jurisdiccionales de los Poderes Judiciales Estatales (PJE)<sup>xxii</sup>; en el mismo año se reportaron 21,145 causas penales ingresadas mediante juzgados de distrito y jueces de control o garantías y 155 causas penales ingresadas con los jueces de enjuiciamiento o juicio oral.<sup>xxiii</sup> Tomando como muestra los registros de ambos años se puede afirmar que en promedio 13% de las causas penales competen al orden federal.

En este sentido, la ampliación de facultades que se propone para la Defensoría Pública busca fortalecer el servicio público que ofrece, mas no entorpecer el desempeño de esa institución o de otras, a partir de una saturación de trabajo que rebase su capacidad de atención.

La incorporación de esta figura se hace sin soslayar la diferencia en la naturaleza jurídica de ambas instituciones, atendiendo a las particularidades de cada una según sus objetivos, funciones y facultades. Por ello, la determinación de la Defensoría Pública para actuar en un asunto del orden local no podría modificar el ámbito de competencia donde se sigue la investigación, debiendo permanecer en el de la entidad federativa correspondiente, lo cual, es relevante clarificar en la modificación que se propone.

Por otra parte, la función jurisdiccional también es esencial para materializar el acceso a la justicia que garantiza el respeto y ejercicio de los demás derechos. Sin aquél, éstos pueden derivar en simples declaraciones retóricas.

Cabe recordar que, en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Corte condenó al Estado mexicano por considerar que transgredió en su perjuicio el derecho de acceso a un recurso judicial efectivo,<sup>xxiv</sup> entendiendo por éste la posibilidad real de acceder ante una autoridad jurisdiccional competente, capaz de emitir una decisión vinculante, que determine si se ha o no violado el derecho que la persona estima tener y que, en caso de ser así, el recurso sea útil para restituirla en el goce de su derecho y repararlo, ya que lo contrario supondría la negación misma del derecho involucrado.<sup>xxv</sup>

Sin embargo, actualmente sabemos que no basta con prever el derecho de acción para la tutela de los derechos humanos, puesto que existen controversias en las que una de las partes se encuentra en desventaja por alguna situación de vulnerabilidad, por lo que se requiere que



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

la esfera pública supla la desigualdad en la que se encuentra ese sujeto, o simplemente para poder ejercer la acción correspondiente.

En ese sentido, el principio de accionabilidad reconoce la necesidad de un acompañamiento jurídico profesional a aquellas personas que se encuentran en una situación de desventaja para hacer efectivo su derecho de acción ante los órganos jurisdiccionales del Estado y, con ello, la defensa de algún otro derecho.

Acorde con ello, en el numeral octavo de los Principios y Directrices sobre la Defensa Pública en las Américas, aprobados por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP) el 3 de agosto de 2016, se destaca que: "La defensa pública no debe limitarse al fuero penal, sino que, en el marco de la legislación de cada Estado, se debería incluir asistencia jurídica en todos los fueros."

Asimismo, es orientador referir lo dispuesto en los numerales 28 a 31 de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, en marzo de 2008, en las que se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico - jurídica gratuita, de calidad y especializada, a las personas en una situación vulnerable para la protección de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales, no únicamente penal, lo cual puede ser desarrollado por la propia Defensoría Pública, mediante la ampliación de sus funciones.

En el caso del Instituto Federal de Defensoría Pública, la prestación de este servicio se da a través de los asesores jurídicos, por lo que la reforma propuesta también abarca la prestación de estos servicios que brinda la institución.

Lo anterior es acorde con la línea de la reforma judicial propuesta por el Ministro Presidente, Arturo Zaldívar, sobre la importancia de migrar de un sistema jurisprudencial a uno de precedentes, buscando que la justicia constitucional beneficie a más personas, y con especial énfasis a las más pobres, marginadas o en situación de vulnerabilidad.

Se trata de garantizar el derecho de acceso a la justicia, bajo criterios que permitan acciones estratégicas para buscar pronunciamientos en temas que potencien ese y otros derechos humanos vinculados, vía las sentencias judiciales del máximo tribunal constitucional.

En consecuencia, se propone facultar al Director General de ese Instituto para que, cuando así lo considere, por razones de interés social, posible vulneración de Derechos Humanos y para evitar la indefensión jurídica de cualquier persona, pueda ordenar la prestación de los servicios a cargo del Instituto en asuntos del orden local, ante autoridades de ese ámbito de competencia, sin que ello implique un cambio competencial al ámbito federal.

Para evitar la saturación de la Defensoría Pública Federal se plantea establecer expresamente la facultad que se propone como un recurso de carácter excepcional para ordenarse de oficio



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

en caso de así considerarlo la Dirección General y para responder a petición expresa de la parte interesada, debiendo documentarse formalmente mediante acuerdo fundado y motivado.

A fin de incorporar esta nueva facultad dentro de la estructura lógica de las ya previstas para a Dirección General en el artículo 32, se propone ubicarla en el espacio de la derogada fracción VIII precediendo la relativa a promover y fortalecer las relaciones del Instituto con las instituciones públicas, sociales y privadas que por la naturaleza de sus funciones puedan colaborar al cumplimiento de sus atribuciones, que es abarca la colaboración con otras instancias.

Para el caso de que la Dirección General resuelva negativamente una petición de servicios, se prevé la posibilidad de interponer recurso de revisión ante la Junta Directiva, misma que se ubica como parte de las facultades previstas a cargo de ésta en el artículo 29.

Finalmente, para garantizar la viabilidad en la prestación del servicio, se ordena como parte del régimen transitorio que las autoridades que posean los datos de contacto o se encuentren a cargo de la custodia de la persona cuya representación sea ordenada por la Dirección General del Instituto, permitan su contacto por el personal del Instituto, ya sea para el ofrecimiento de los servicios o para la prestación de los mismos.

A fin de clarificar los alcances de la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA	INICIATIVA
<p>Artículo 4. Los servicios de defensoría pública se prestarán a través de:</p> <p>I. Defensores públicos, en los asuntos del orden penal federal y del Sistema de Justicia Penal Integral para Adolescentes, desde la averiguación previa o investigación hasta la ejecución de las penas, medidas u otra consecuencia, hasta la extinción de éstas, y</p> <p>II. Asesores jurídicos, en asuntos de orden no penal, salvo los expresamente otorgados por la Ley a otras instituciones.</p>	<p>Sin modificación</p>
	<p>Artículo 4 Bis. Cualquier persona involucrada en procesos judiciales en curso del orden local podrá solicitar a la Dirección General del Instituto la prestación de servicios. La</p>



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

	<p>solicitud deberá responderse en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a su presentación y en caso de negativa, se podrá interponer, dentro el mismo plazo, recurso de revisión ante la Junta Directiva.</p>
<p>Artículo 29. La Junta Directiva tendrá las facultades siguientes:</p> <p>I. a XI ...;</p> <p>XII. Las demás que le otorgue esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.</p>	<p>Artículo 29. ...</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>XII. Resolver, en un plazo no mayor a diez días hábiles, el recurso de revisión ante la negativa de la Dirección General respecto de las solicitudes que se presenten al amparo de lo previsto en el artículo 4 Bis de esta ley, y</p> <p>XIV. Las demás que le otorgue esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.</p>
<p>Artículo 32. El director general del Instituto Federal de Defensoría Pública tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>VIII. Se deroga.</p> <p>IX. Promover y fortalecer las relaciones del Instituto Federal de Defensoría Pública</p>	<p>Artículo 32. ...</p> <p>I a VII. ...</p> <p>VIII. Ordenar de oficio, manera excepcional, y resolver las peticiones presentadas al amparo de lo previsto en el artículo 4 Bis de esta ley, mediante acuerdo fundado y motivado por razones de interés social, posible vulneración de Derechos Humanos y para evitar situaciones de indefensión jurídica, la prestación de servicios por parte de ese Instituto en asuntos del orden local.</p> <p>La prestación de estos servicios no implicará, en modo alguno, el cambio de competencia al ámbito federal.</p> <p>IX. ...;</p>



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

<p>con las instituciones públicas, sociales y privadas que por la naturaleza de sus funciones puedan colaborar al cumplimiento de sus atribuciones;</p> <p>X. a XIII. ...</p>	<p>X. a XIII. ...</p>
<p><i>Sin correlativo</i></p>	<p><b>TRANSITORIOS</b></p> <p>Primero. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo Las autoridades de los Poderes Judiciales Estatales que posean los datos de contacto o se encuentren a cargo de la custodia de la persona cuya representación sea ordenada por la Dirección General del Instituto, deberán proveer la información o facilitar medios de contacto al personal del Instituto, sea para el ofrecimiento de los servicios o para la prestación de estos.</p>

Con base en las razones expuestas, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, se somete a la consideración de esta Soberanía la siguiente:

**DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO 4 BIS, UNA FRACCIÓN XII AL ARTÍCULO 29, RECORRIÉNDOSE LA SUBSIGUIENTE Y SE MODIFICA LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 32, DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA.**

**Artículo único.** Se adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y se modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, para quedar como sigue:

**Artículo 4 Bis.** Cualquier persona involucrada en procesos judiciales en curso del orden local podrá solicitar a la Dirección General del Instituto la prestación de servicios. La solicitud deberá responderse en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a su presentación y en caso de negativa, se podrá interponer, dentro el mismo plazo, recurso de revisión ante la Junta Directiva.



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

Artículo 29. ...

I. a XI. ...

XII. Resolver, en un plazo no mayor a diez días hábiles, el recurso de revisión ante la negativa de la Dirección General respecto de las solicitudes que se presenten al amparo de lo previsto en el artículo 4 Bis de esta ley, y

XIV. Las demás que le otorgue esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 32. ...

I a VII. ...

VIII. Ordenar de oficio y resolver las peticiones presentadas al amparo de lo previsto en el artículo 4 Bis de esta ley, de manera extraordinaria, mediante acuerdo fundado y motivado por razones de interés social, posible vulneración de Derechos Humanos y para evitar situaciones de indefensión jurídica, la prestación de servicios por parte de ese Instituto en asuntos del orden local.

La prestación de estos servicios no implicará, en modo alguno, el cambio de competencia al ámbito federal.

#### TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo Las autoridades de los Poderes Judiciales Estatales que posean los datos de contacto o se encuentren a cargo de la custodia de la persona cuya representación sea ordenada por la Dirección General del Instituto, deberán proveer la información o facilitar medios de contacto al personal del Instituto, sea para el ofrecimiento de los servicios o para la prestación de estos.

SEN. MARÍA CELESTE SÁNCHEZ SUGÍA

Salón de Sesiones del Senado de la República a los 6 días del mes de abril de 2021.



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

<sup>i</sup> Corte IDH, Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala, fondo, 1998, párr. 149; Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, FRC, 2001, párrs. 69-71, y Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, FRC, 2012, párr. 157, cit. En Meza Márquez, Enrique, “La defensoría pública como órgano constitucional autónomo. Apuntes para la construcción de un modelo necesario”, en Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos, López Olvera, Miguel Alejandro, Coordinador, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 2020, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/16.pdf>

<sup>ii</sup> Meza Márquez, Enrique, op cit.

<sup>iii</sup> Pérez Daza, Alfonso, “El fortalecimiento de la Defensoría Pública”, El Universal, 4 de julio de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/alfonso-perez-daza/nacion/el-fortalecimiento-de-la-defensoria-publica>

<sup>iv</sup> Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>v</sup> Diario Oficial de la Federación, el 9 de febrero de 1922

<sup>vi</sup> ¿Qué es el IFDP? Antecedentes, disponible en:

<https://www.ifdp.cjf.gob.mx/paginas/subInstituto.htm?pageName=informacion%2Fantecedentes.htm>

<sup>vii</sup> Meza Márquez, Enrique, op cit.

<sup>viii</sup> Concha Cantú, Hugo A. y Caballero Juárez, José Antonio, Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas Un estudio institucional sobre la justicia local en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/47/6.pdf>

<sup>ix</sup> Artículos 2, apartado A, fracción VIII, 14, 16, 17, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>x</sup> Véase la Jurisprudencia 26/2015 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro DEFENSA ADECUADA EN MATERIA PENAL. LA FORMA DE GARANTIZAR EL EJERCICIO EFICAZ DE ESTE DERECHO HUMANO SE ACTUALIZA CUANDO EL IMPUTADO, EN TODAS LAS ETAPAS PROCEDIMENTALES EN LAS QUE INTERVIENE, CUENTA CON LA ASISTENCIA JURÍDICA DE UN DEFENSOR QUE ES PROFESIONISTA EN DERECHO.

<sup>xi</sup> Jurisprudencias 61/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro PERSONAS INDÍGENAS. MODALIDADES PARA EJERCER EL DERECHO FUNDAMENTAL DE DEFENSA ADECUADA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

<sup>xii</sup> Caso *Tibi vs. Ecuador*, Sentencia de 07 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafos 190 a 196.

<sup>xiii</sup> Meza Márquez, Enrique, op. Cit.

<sup>xiv</sup> Caso *Herrera Espinoza y otros vs. Ecuador*, Sentencia de de 1 de septiembre de 2016 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafos 181 a 187.

<sup>xv</sup> En el entonces artículo 20, fracción IX:

*Se le oír en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que, o los que les convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite.*



Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 4 Bis, una fracción XII al artículo 29, recorriéndose la subsiguiente y modifica la fracción VIII del artículo 32, todas de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de la competencia del Instituto Federal de Defensoría Pública en asuntos del fuero común.

<sup>xvi</sup> IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

<sup>xvii</sup> Ruiz Medina, María del Carmen, y Ponce Gómez, Miriam Olga, "Igualdad y contradicción en torno a la defensa de imputados y acusados en el sistema acusatorio", Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México issn: 1870-6924 / Año 10, No. 19, abril-septiembre 2016 / pp. 155-182, file:///C:/Users/52556/Downloads/Dialnet-IgualdadYContradiccionEnTornoALaDefensaDelImputados-6622387.pdf

<sup>xviii</sup> Entre otras, la Resolución AG/RES No. 2714 (XLII-O/12) "Defensa pública oficial como garantía de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad", numerales 2 y 3, así como la Resolución AG/RES. 2821 (XLIV-O/14), "Hacia la autonomía y fortalecimiento de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia", en los numerales 3 y 4.

<sup>xix</sup> Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, Artículo 4. Competencia /La Fiscalía General de la República tendrá las competencias señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley y las demás leyes aplicables. / La Fiscalía General de la República tendrá la facultad de atraer casos del fuero común en los supuestos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales y las leyes aplicables, en los casos en que se demuestre la inactividad o ineficacia de la fiscalía local competente, garantizándose que la investigación y la persecución de los delitos no se fragmente. / La víctima podrá solicitar a la Fiscalía General que ejerza su facultad de atracción. La negativa de atracción podrá ser impugnada en los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>xx</sup> De conformidad con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

<sup>xxi</sup> De conformidad con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2019, del INEGI.

<sup>xxii</sup> RESULTADOS DEL CENSO NACIONAL DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ESTATAL (CNIJE) 2020,

COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 472/20, 22 DE OCTUBRE DE 2020,

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSegPub/CNIJEstal2020dftv.pdf>

<sup>xxiii</sup> Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020, Presentación de resultados generales, 02 de julio de 2020, actualización: 09 de noviembre de 2020,

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf\\_2020\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf_2020_resultados.pdf)

<sup>xxiv</sup> Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>xxv</sup> Esto último fue destacado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú*, párrafo 72.